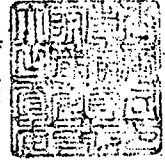


平成 22 年 9 月 3 日

大阪市長 平 松 邦 夫 様

大阪市公正職務審査委員会
委員長 播 磨 政 明



公益通報（第 20-01-284 号）の対応について（勧告）

標題について、本委員会において調査及び審議を行った結果、「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」第 9 条第 1 項の規定に基づき、次のとおり改善を勧告します。

直ちに、必要な措置をとられるとともに、その内容を本委員会に報告してください。

記

1 通報概要

以下の補助金又は委託料の支出について、精算報告書に架空の領収書又は補助対象外支出、業務委託契約違反の備品購入等が判明しながら、市長（専決権を有する所管局・区の補助職員）は、補助金又は委託料の交付決定の取消し及び返還請求を違法に怠り、大阪市に損害を与えたので、その是正を求める。

- ① 住之江区住吉川連合地域振興町会（以下「住吉川連合」という。）は、平成 19 年度の地域振興活動補助事業実績報告書に補助対象事業として計上したお茶購入費 11,600 円について、実在しない会社名義の領収書を作成し、添付した。住之江区長は住民監査請求に係る調査でこの事実が明らかになったにもかかわらず、黙認し、補助金の返還請求等必要な措置を取っていない。
- ② 住之江区住吉川地域社会福祉協議会（以下「住吉川地域社協」という。）は、平成 19 年度の地域福祉活動推進事業報告書に補助対象事業として計上したお茶購入費 28,960 円について、実在しない会社名義の領収書を作成し、添付した。健康福祉局長はこの事実が明らかになったにもかかわらず、黙認し、補助金の返還請求等必要な措置を取っていない。
- ③ 住之江区住吉川社会福祉会館老人憩の家（以下「西部老人憩の家」という。）運営委員会が提出した平成 19 年度老人憩の家運営補助金実績報告書に記載・添付された障子代 117,991 円は、住之江区住吉川東部社会福祉会館老人憩の家（以

下「東部老人憩の家」という。)に併設された地域集会所部分の障子の購入費用であることが、住民監査請求に係る調査で判明したにもかかわらず、健康福祉局長はこれを黙認し、西部老人憩の家運営委員会に交付された同年度の運営補助金 438,000 円の返還請求等必要な措置を取っていない。

- ④ 住之江区住吉川小学校区教育協議会(以下「住吉川はぐくみネット」という。)は、「小学校区教育協議会—はぐくみネット—」事業委託契約書等で禁止されていた委託料での備品購入(ノートパソコン 84,800 円、たい焼き機 39,500 円)を平成 19 年度に行っていた事実が住民監査請求に係る調査で判明したが、住之江区長はこれを黙認し、委託料の返還請求等必要な措置を取っていない。

2 調査結果

補助事業等を所管する住之江区及び健康福祉局からの報告並びに平成 20 年 11 月 6 日付け大監第 71 号「住民監査請求に係る監査の結果について(通知)」から、以下の事実が認定できる。

(1) 住吉川連合の平成 19 年度の地域振興活動補助事業実績報告書について

地域振興活動補助金は、平成 19 年 6 月 12 日に施行された大阪市地域振興活動補助金交付要綱に基づき交付されている。

同要綱によれば、「大阪市各区地域振興会が主体的に行う地域振興活動を支援し、住民主体のまちづくりの推進を図るため、地域課題の解決や地域コミュニティの活性化を目的として取り組まれる事業に対し補助金を交付する。」とされている。

同要綱では、市長が補助金の交付決定等を行うこととされているが、大阪市委務専決規程(昭和 38 年達第 3 号)第 23 条により、本件については、住之江区長が市長の補助職員として市長の権限を専決処分している。

住吉川連合は、大阪市立住吉川小学校区内の地域振興町会(概ね町(丁目)の区域をもって構成)の連合体である。

平成 19 年度に住吉川連合に交付された地域振興活動補助金の実績は、583,200 円である。

通報のあったお茶購入費(補助対象事業として認定されていた)は、「阪南 PR 社」が平成 19 年 9 月 23 日にお茶代として領収した旨の 11,600 円の領収書を根拠とするものであったが、住民監査請求に係る調査において、実在しない会社からの領収書(以下「架空領収書」という。)の写しとして提出を受けていたことが判明した。

実際には、住吉川連合女性部長経営の果物店が購入したものを大型冷蔵庫で保管し、地域振興活動に提供したものであった。

しかし、住之江区長は、平成 19 年度の補助対象総額は、上記のお茶購入費 11,600 円を除いても、補助対象額の上限を超えていたことから、住吉川連合からの事業実績報告書の添付資料の一部に不備はあったものの、返還には至らないと判断した。

(2) 住吉川地域社協の平成 19 年度の地域福祉活動推進事業報告書について

地域福祉活動推進事業補助金は、平成 19 年 3 月 20 日に施行された大阪市地域福祉活動推進事業補助金交付要綱に基づき交付されている。

同要綱によれば、「区社会福祉協議会が実施する、住民が生きがいをもって安心して生活ができるよう、住民のニーズに適切なサービスを結び付けていく支援活動及び地域住民の参加と協力による支え合い、助け合い活動の推進体制を整備する活動に対し、これに要する経費を補助することにより、地域福祉の推進を図ることを目的」としている。

同要綱では、市長が補助金の交付決定等を行うこととされているが、大阪市の事務専決規程第 3 条により、本件については、健康福祉局長が市長の補助職員として市長の権限を専決処分している。

住吉川地域社協は、概ね大阪市立住吉川小学校区内を単位とする地域社会福祉協議会である。

平成 19 年度に住吉川地域社協に交付された地域福祉活動推進事業補助金の実績は、218,000 円である。

この平成 19 年度地域福祉活動推進事業補助金収支精算報告書、歳出明細書及び添付された領収書を確認したところ、同事業の補助対象事業として支出されていたのは、「ふれあいサンデーポスター印刷代」と「ふれあい喫茶会館使用料」のみであり、通報のあったお茶購入費は含まれていなかった。

平成 19 年度から地域福祉活動推進事業に統合された旧の地域ネットワーク委員会活動補助金の収支精算報告書等を確認した結果も同様であった。

したがって、通報のあったお茶購入費（「阪南 P R 社」が平成 19 年 4 月 2 日にさくらカーニバルお茶代として領収した旨の 28,960 円）は、大阪市の補助事業の対象外（住吉川地域社協の独自財源による自主事業）であったと考えられる。

(3) 西部老人憩の家運営委員会の平成 19 年度老人憩の家運営補助金実績報告書について

老人憩の家運営補助金は、平成 19 年 4 月 1 日に施行された大阪市老人憩の家運営補助金交付要綱に基づき交付されている。

同要綱によれば、「老人憩の家を運営する事業を助成し、もって老人の余暇活動の向上と心身の健康の増進を図ることを目的」としている。

「老人憩の家」とは、老人のための憩の場を提供することを主たる目的とする施設であって、別に定める「老人憩の家設置運営基準」に準拠して運営されるものをいうとされている。

同要綱では、市長が補助金の交付決定等を行うこととされているが、大阪市の事務専決規程第 3 条により、本件については、健康福祉局長が市長の補助職員として市長の権限を専決処分している。

西部老人憩の家の運営主体は、西部老人憩の家運営委員会である。

平成 19 年度に西部老人憩の家運営委員会に交付された老人憩の家運営補助金は、438,000 円である。

健康福祉局では、通報のあった障子代(補助対象事業として認定されていた)は、東部老人憩の家に併設された地域集会所部分の障子購入代金を、当該地域集会所部分のものであることを失念していた点とさらに別会計である東部老人憩の家と西部老人憩の家の会計間の誤りが重なったものであったと判断しており、健康福祉局長としては、西部老人憩の家の会計において、障子代 117,991 円を除いても、当初計上されていなかったが本来補助対象となる光熱水費 179,492 円等を加算すれば、補助対象額の上限を超えるため、事業実績報告書及びその添付資料の一部に不備があったものの、返還には至らないと判断した。

(4) 住吉川はぐくみネットの委託料で購入した備品の処理について

「小学校区教育協議会—はぐくみネット—」事業は、平成 18 年度までは教育委員会が実施していたが、平成 19 年度からは、各区長に権限が移管された。

同事業実施要項によれば、同事業は、「地域の教育資源を学校教育に導入する等、地域に開かれた学校づくりを進め、子どもたちの「生きる力」をはぐくむとともに、学校・家庭・地域が一体となった総合的な教育力を発揮し、地域における人と人とのつながりによって子どもをはぐくむ「教育コミュニティ」づくりを推進する」ことを目的として実施している。

平成 19 年 4 月 1 日付けで、住之江区長と住吉川はぐくみネット委員長との間で、「小学校区教育協議会—はぐくみネット—」事業委託契約書(以下「本件委託契約書」という。)が締結されており、住之江区長から住吉川はぐくみネット委員長に委託料 200,000 円が支出されている。

当該委託事業においては、委託料による 2 万円以上の備品購入は不可と文書で明示していたが、平成 20 年 3 月 27 日付けで住吉川はぐくみネット委員長から住之江区長に提出された委託経費精算報告書により、ノートパソコン 84,800 円、たい焼き機 39,500 円が購入されていたことが判明した。(なお、住民監査請求に係る監査結果及び委託経費精算報告書には、「ノートパソコン」と記載されているが、本委員会を確認したところ、デスクトップ型パソコンであったので、以下「デスクトップ型パソコン」と表記する。)

しかし、住之江区長は、教育委員会から移管後の経過的な事情があること、当該事業の趣旨を大きく逸脱するものでないことなどから、精算報告書に不備があるものの、本件委託契約書第 15 条第 3 項に基づく委託料の返還を求めなかった。

住之江区長は、備品という性質上その所有を明確にする必要があると考え、これらの所有権を大阪市に帰属させて、大阪市の財産として備品登録の手続を行った。しかし、贈与契約や寄附收受などの法的な手続はとっていない。

(「帰属」の趣旨が不明であり、この住之江区長の行為の法的評価については、
「3 判断 (4)」の部分で詳述する。)

なお、住之江区長は、地域からの要望があれば、必要な手続を経た上で、当該備品を貸し出す取扱いを行っている。デスクトップ型パソコンは、現在まで、継続して住吉川はぐくみネットに貸し出されており、住吉川はぐくみネットが使用している。たい焼き機については、平成 22 年 3 月末までは住吉川はぐくみネットに貸し出されていたが、その後は住之江区役所で保管されている。

3 判 断

以上の調査結果をもとに、検討を行ったところ、次のとおり判断するに至った。

(1) 住吉川連合の平成 19 年度の地域振興活動補助事業実績報告書について

住之江区長は、通報のあったお茶購入費 11,600 円が架空領収書に基づくものであることが判明したが、この支出を除いても平成 19 年度の補助対象総額が補助対象額の上限を超えていたことから、住吉川連合に対する補助金交付決定の取消し及び返還請求を行わなかったと主張する。

しかしながら、この主張は、架空領収書を添付した事業実績報告書の違法性を十分吟味せず、損害論のみで処理しようとしており、妥当ではない。

売買代金の領収書は、「権利、義務又は事実証明に関する文書」であるから、住吉川連合の役員が経営する果物店が、その名義人を偽って領収書を作成し、代金を受領することは、私文書偽造・同行使罪(刑法第 159 条、第 161 条)にも該当しかねない悪質な行為である。(最高裁平成 11 年 12 月 20 日決定(刑集 53 巻 9 号 1495 頁)は、架空人名義の履歴書について有印私文書偽造・同行使罪の成立を認めており、実在しない会社名義であっても、他人の名義を冒用したと判断されうる。)

また、住吉川連合が、架空領収書を添付した事業実績報告書を住之江区長に提出した行為も悪質といわざるを得ない。

一般的に、補助金の交付申請又は精算報告に際して、補助事業者が補助対象となる工事契約代金等を水増しするなど、虚偽の申請又精算報告により補助金を詐取したときは、申請又は精算行為全体が違法性を帯びるのであって、補助金交付決定を取り消し、既に交付した補助金の全部を返還させるのが通例である。さらに、当該事業者に対して、一定期間の入札参加資格の停止や業務停止命令などの制裁を行うことになる。

公金を支出している以上、地域団体であったとしても、例外ではない。

大阪市地域振興活動補助金交付要綱第 10 条第 1 項は、「申請書及びその添付書類等に虚偽の事実を記載した場合」には、市長は、補助金交付決定を取り消し、すでに交付した補助金の全部又は一部の返還を命ずることができると規定している。

「命ずることができる」とあるが、これは市長に自由裁量を与えたものではなく、虚偽申請等の不正行為が判明したときは、その裁量権が収縮し、交付決

定の取消及び返還を命ずることが必要となる羈束裁量(きそくさいりょう)を定めたものと解するのが相当である。

そうすると、架空領収書を添付した事業実績報告書については虚偽報告であるから、市長の権限を専決処分する住之江区長は、同要綱第10条第1項に基づき、平成19年度に住吉川連合に交付された地域振興活動補助金583,200円の全部について、補助金交付決定を取り消し、返還請求を行う必要がある。

なお、架空領収書に係るお茶購入費を除いても補助対象総額が補助対象額の上限を超えているので大阪市に損害が生じていないとする損害論は、申請や精算行為の瑕疵が単なる手続的なミスや思い違いによるミスなど軽微な違反に留まる場合に適用される理論であり、本件のような重大かつ悪質な違法行為により、全体が違法性を帯びる場合には適用されない。

また、市民感情からしても、架空領収書まで作成しながら、補助限度額を超える支出があったから返還を求めず、これを追認するということは、到底容認できるものではない。大阪市がこのような対応を続けるならば、補助事業者の法令遵守意識を希薄にし、さらに不正な補助金等の交付申請、精算行為を助長するおそれがあり、厳正に対処すべきである。

(2) 住吉川地域社協の平成19年度の地域福祉活動推進事業報告書について

2(2)で認定したとおり、通報のあったお茶購入費(「阪南PR社」が平成19年4月2日にさくらカーニバルお茶代として領収した旨の28,960円)は、大阪市の補助事業の対象外(住吉川地域社協の独自財源による自主事業)であったので、補助金交付決定の取消等の問題は生じない。

(3) 西部老人憩の家運営委員会の平成19年度老人憩の家運営補助金実績報告書について

健康福祉局からの報告によれば、通報のあった障子代117,991円(補助対象事業として認定されていた)は、東部老人憩の家に併設された地域集会所部分の障子購入代金であったが、当該地域集会所部分のものであることを失念していた点と、さらに別会計である東部老人憩の家と西部老人憩の家の会計間の誤りが重なったものであったとされている。

しかしながら、施設を日常的に使用している地元の運営委員会の構成員が、東部老人憩の家とは別の施設である地域集会所部分の障子を取り替える必要性を判断し、業者に発注し、納品を確認しているのであるから、平成20年4月15日付の西部老人憩の家の実績報告書の作成に際し、当該障子が東部老人憩の家に併設された地域集会所部分のものであることを失念していたとの弁解には疑問がある。仮に失念していたとしても、少なくとも業者からは実際に納入した地域集会所部分としての正しい領収証が発行される筈であり、領収証と照合すれば間違いが起こることは通常ありえない。しかし、障子を納入した業者からも、今回の会計処理に沿う形で納入してもいい西部老人憩の家宛の領

収証が提出されているのである。発注者と納入者が共に納入場所と発注者を間違えることは通常ありえない。しかも、東部老人憩の家と西部老人憩の家は、場所的・空間的に離れた別の施設であり、両会計を誤ることも現実的には考えにくい。これらの事実を照らすと本件会計処理を失念と単純な会計の誤りが重なったものと判断することは不可能である。

本件の場合、証拠収集の限界もあり、西部老人憩の家運営委員会が健康福祉局長の審査を欺くために意図的に虚偽の事業実績報告書を提出したとまで認めることはできないが、一方で、事業実績報告書に添付された領収証の記載等からも市民局所管の地域集会所については運営補助金がないことから、西部老人憩の家運営補助金を流用して、東部老人憩の家に併設された地域集会所部分の障子新調を行った可能性も否定できない。

いずれにしても、通報のあった障子代は、地域集会所部分のものであって、老人憩の家運営補助金の目的外使用であることは明白である。

大阪市老人憩の家運営補助金交付要綱第16条第1項第3号は、「補助金を外の用途へ使用したとき」は、市長は、補助金の交付決定を取り消し、既に交付した補助金の全部又は一部の返還を命ずることができると規定している。

したがって、市長の権限を専決処分する健康福祉局長は、同要綱第16条第1項第3号に基づき、平成19年度の西部老人憩の家運営補助金交付決定の一部を取り消し、目的外に使用された障子代相当額117,991円の返還請求をする必要がある。

なお、健康福祉局長は、西部老人憩の家運営委員会に対し、当初記載のなかった光熱水費179,492円を事業実績報告書に記入の上再提出させた結果、補助対象総額が補助対象額の上限を超えているので、大阪市に損害が生じておらず、返還を求める必要がなかったとしている。しかし、補助金制度は申請主義を原則としており、補助金の使途をはじめその適正利用をチェックする立場にある健康福祉局長が事業実績報告書を補正させることにより事実上これを追完する取扱いが適切とはいえない。

(4) 住吉川はぐくみネットの委託料で購入した備品の処理について

住之江区長は、住吉川はぐくみネットが本件委託契約に基づく委託料で2万円以上の備品購入が禁止されているにもかかわらず、委託料の中から、情報発信関係経費として84,800円を支出してデスクトップ型パソコンを購入し、また事業実施経費として39,500円を支出してたい焼き機を購入していたことに関し、これらの所有権を大阪市に帰属させて、大阪市の財産として備品登録の手続を行うにとどめ、本件委託契約書第15条第3項に基づく委託料の返還を求めなかった。

ここで「帰属」とは、法律で定めがある場合に限り、法定要件が成就したときに、贈与、売買等の契約や収用、没収等の行政処分を経ることなく、当然にその所有権が地方公共団体に移転することをいう(例として、都市計画法第40

条(公共施設の用に供する土地の帰属)、地方自治法第 234 条第 4 項(入札保証金又は担保の帰属)など)。

ところが、本件のような委託料により購入した物品の地方公共団体への帰属を定めた法律の規定は存在しないことから、住吉川はぐくみネットが売買契約によって取得したデスクトップ型パソコン及びたい焼き機については、贈与契約や寄附收受の手続を取らない限り、その所有権が大阪市に移転することは有り得ず、これらを大阪市の所有物として備品登録を行った住之江区長の処理は、法的に誤った処理といわざるを得ない。

実際上も、大阪市が本件備品を所有する必要性は乏しい。すなわち、大阪市は情報管理の必要上、外部に閉鎖されたネットワークシステム内でパソコンを使用しており、この市内ネットワークに属しない単品のデスクトップ型パソコンを公費で購入し、備品登録する必要が無いし、むしろウィルス感染等の危険があり、情報管理上好ましくない。また、たい焼き機についても、住之江区へのヒアリングでは区民まつり等で使用することも想定しておらず、仮に行事が必要となったとしても、業者による出店又はレンタルで十分対応可能であるし、その方が安価かつ衛生的であると言える。

そもそも、業務委託契約は、受託者が契約書に定められた業務を善良な管理者の注意義務をもって処理することを目的とする契約である(民法第 656 条(準委任))。

したがって、受託者は、委託された業務を処理するのに必要と認められる費用以外は請求することができず(民法第 656 条で準用する第 650 条、本件委託契約書第 4 条)、受託者の資産として受託者自身の事務に使用できるデスクトップ型パソコン等を購入することは受託業務の範囲外であって、その購入費用を委託料として大阪市に請求することはできない。

住之江区長は、本件委託契約書第 15 条第 2 項に基づき、住吉川はぐくみネットから提出された精算報告書の審査を行い、同条第 3 項に基づき、審査の結果、購入が禁止された 2 万円以上の備品購入が明らかになったのであるから、委託料の全部又は一部の返還を求める必要がある。

本件の場合、証拠収集の限界もあり、住吉川はぐくみネットには、購入が禁止されたデスクトップ型パソコン及びたい焼き機を意図的に購入し、これを適正な委託料の用途であるように装って精算報告を行ったということは確認できないことから、精算行為全体が違法となるものではなく、デスクトップ型パソコン及びたい焼き機に係る購入代金相当額の返還を求めることで足りる。

以上により、住之江区長は、デスクトップ型パソコン及びたい焼き機の備品登録を抹消し、これらの物品を住吉川はぐくみネットに返還するとともに、本件委託契約書第 15 条第 3 項に基づき平成 19 年度はぐくみネット事業委託料のうち、デスクトップ型パソコン及びたい焼き機の購入代金相当額計 124,300 円の返還請求をする必要がある。

4 勧 告

上記判断に基づき、次のとおり勧告を行う。なお、(1)、(2)及び(3)については、この勧告の日から3月以内に必要な措置を完了し、本委員会へ措置状況を報告すること

- (1) 住之江区長は、平成19年度に住吉川連合に交付された地域振興活動補助金583,200円の全部について、補助金交付決定を取り消し、返還請求を行うこと
- (2) 健康福祉局長は、平成19年度に西部老人憩の家運営委員会に交付された老人憩の家運営補助金のうち、目的外に使用された障子代相当額117,991円部分について、補助金交付決定の一部を取り消し、返還請求を行うこと
- (3) 住之江区長は、デスクトップ型パソコン及びたい焼き機の備品登録を抹消し、これらの物品を住吉川はぐくみネットに返還するとともに、住吉川はぐくみネットに対し、平成19年度に交付したはぐくみネット事業委託料のうち、デスクトップ型パソコン及びたい焼き機の購入代金相当額計124,300円の返還請求を行うこと
- (4) 各種地域団体に対する補助金、委託料等の交付、精算等の手続の適正さをより一層確保するよう努めること